

生活支援コーディネーターの現状と課題

ー相模原市社会福祉協議会の取り組みからー

すみこうち つかさ
隅河内 司

〈要 旨〉

2014年(平成26年)6月に介護保険法が改正(2015年4月施行)された。この法改正では、2025年を目途に、地域で誰もが安心して最期まで暮らせる社会の実現に向け、医療、介護、住まい、生活支援・介護予防を包括的に確保する「地域包括ケアシステム」の構築を目指している。このため、新たな事業として介護予防・日常生活支援総合事業(以下「総合事業」という。)及び生活支援体制整備事業が創設された。そして、これら事業において、助け合い活動や地域活動を進める上で中核的な役割を果たす生活支援コーディネーターを全国の市区町村全域と日常生活圏域に設置することになったのである。

本研究では、相模原市の生活支援コーディネーターを対象に、その活動の現状を調査し、今後の可能性を探った。

結果として、相模原市の生活支援コーディネーターの配置については、市人口・区域面積の規模や地区の特性、各高齢者支援センターの運営など地域実情の違いから地域差は見られるものの、市全体でみると、資源の開発を目的とした生活支援体制整備事業は着実に取り組まれており、地域づくりや生活支援等サービスの整備を図るための土台づくりは進んでいることが明らかになった。

今後、市コーディネーターが活躍できるように、全ての高齢者の介護予防を含めた地域づくりや地域福祉を推進する視点を市の方針として明確に組織内で共有するとともに、地域づくり部会の運営や住民主体サービス補助制度の見直しを図るほか、小地域活動の活性化を図ることが求められている。

〈キーワード〉

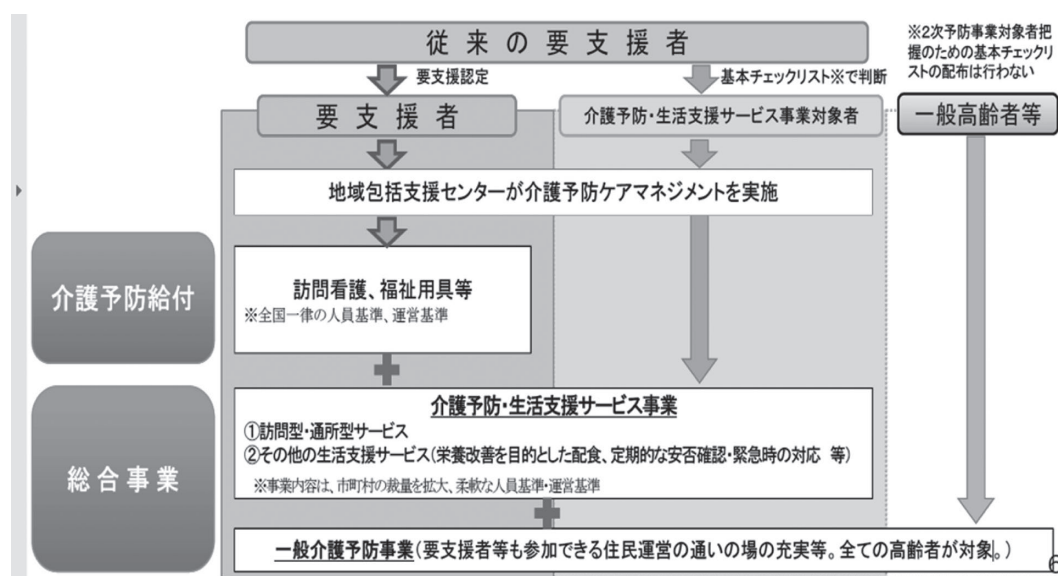
生活支援コーディネーター、協議体、総合事業、生活支援体制整備事業、地域づくり

I. はじめに

本研究の対象となる生活支援コーディネーターは、2014年(平成26年)6月の介護保険法の改正(2015年4月施行)により規定された。この法改正では、団塊の世代が75歳以上高齢者(後期高齢者)となり、その数が2,000万人以上となる2025年を目途に、できる限り住み慣れた地域で誰もが安心して最期まで暮らせる社会の実現に向けて、医療、介護、住まい、生活支援・介護予防が包括的に確保される「地域包括ケアシステム」の構築が目指されている。具体的には、市町村が中心となって介護予防・日常生活支援総合事業(以下「総合事業」という。)及び生活支援体制整備事業により、助け合い活動や地域活動を進めることが期待され、地域住民をはじめボランティアやNPO、民間企業、社会福祉法人等の多様な主体による提供体制を構築するために、生活支援コーディネーターと協議体が全国の市区町村全域と日常生活圏域に設置されることになったのである。

2015年介護保険法改正の本研究部分に関する概要については、図1のとおりである。総合事業は、要支援者等への家事援助や交流サロン、外出支援、見守り・安否確認等を実施する①「介護予防・生活支援サービス事業」と、これまでの二次予防事業対象者に加えてすべての高齢者を対象とした②「一般介護予防事業」の2本立ての構造となっている。

図1



出典:「介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン(概要)」厚生労働省老健局振興課

また、これら「介護予防・生活支援サービス事業」と「一般介護予防事業」という総合事業のサービスと、それとは別に財政的支援は総合事業に組み込まず市町村の独自支援で地域における自

発的な支え合い活動として行われる「一般介護予防事業」のサービス、これら両方のサービス(以下「生活支援等サービス」という。)において、「地域資源の開発」を推進するための事業として生活支援体制整備事業が創設されたのである。この生活支援体制整備事業において地域づくりの中核的な役割を担うのが生活支援コーディネーターであり、場となるのが協議体である¹⁾。

生活支援コーディネーターと協議体について、国は「生活支援コーディネーター(地域支え合い推進員)に関わる中央研修」において以下のように説明している。まず、生活支援コーディネーターと協議体の活動理念として、①利用者への支援やサービスの質に関すること、②地域の福祉力の形成に関すること、③地域社会の持続可能性に関することの3点を挙げている。具体的には、①利用者への支援やサービスの質に関することとしては、高齢者が地域で生きがいや役割をもち、尊厳を保持し、自分らしい生活を送れるように、最適な「生活支援等サービス」(総合事業として提供されるサービスのほか、総合事業には位置付けられてはいない住民主体の地域の助け合い、民間企業による市場サービス、市町村の単独事業等を含む)の活用を支援するとともに、役に立ち、使いやすく、信頼できて、自立や社会参加を促し地域全体でサービスの質を担保することである。また、②地域の福祉力の形成に関しては、地域の住民団体やNPOなどできるだけ多くの主体や元気な高齢者の参加により生活支援等サービスを提供できるよう、既存の介護サービス事業者や民間企業によるサービスに加えて、地域住民による活動を豊かにしていくことである。そのことは、支え上手、支えられ上手という視点で地域住民の参加を広げ、地域とともにサービスや活動を創出し、そして運営についても一緒に考えることで住民自身がいきいきと主体的に参加していく行動につながり、それが地域の福祉力の強化になるのである。さらには、③地域社会の持続可能性に関しては、地域を取り巻く人的・財政的な環境が厳しい中、住民たちが地域の問題を自身の問題として受け止め、自分たちで出来ることを考えるとともに、皆で資源を持ち寄り自分たちで出来ることは自分たちで行い賢く効率的に財源を使うことで、必要な生活支援等サービスや介護サービスを整え、高齢者がいつまでも安心していきいきと暮らせる地域社会を形成することである²⁾。

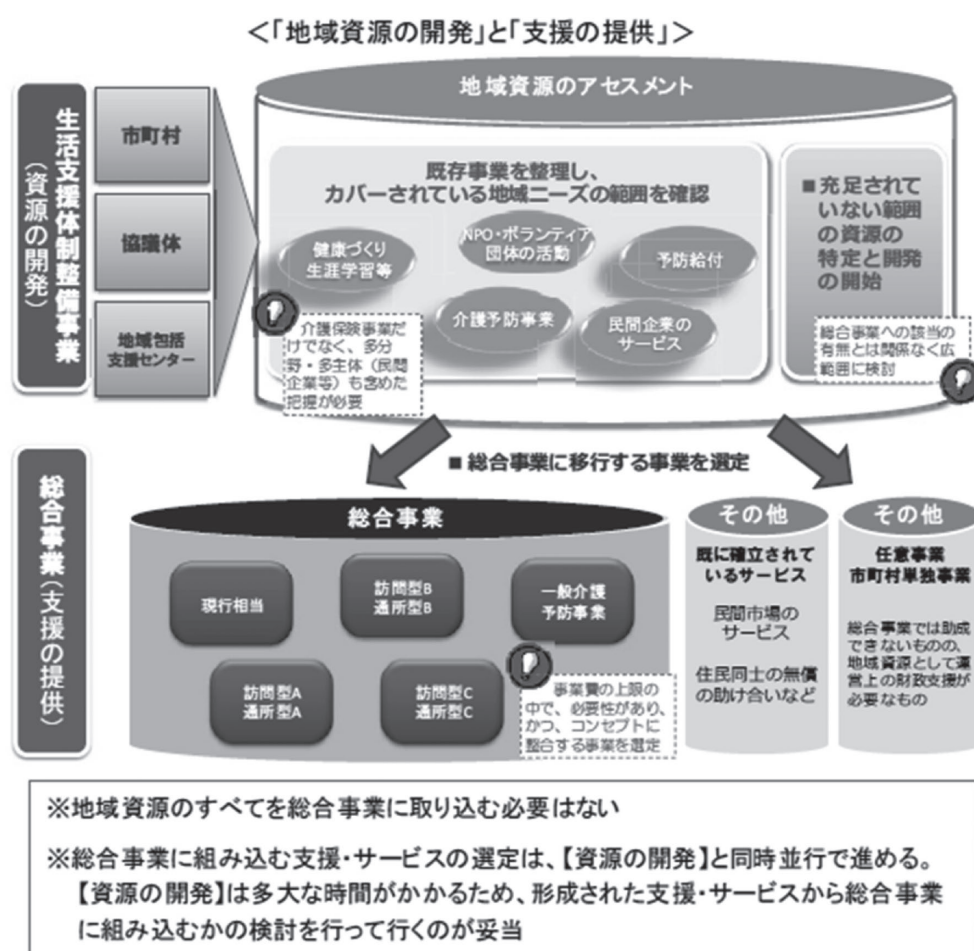
次に、国における生活支援コーディネーターと協議体の位置づけである。介護予防・日常生活支援総合事業のガイドライン(以下「ガイドライン」という。)では、生活支援コーディネーターは「高齢者の生活支援等サービスの体制整備を推進していくことを目的とし、地域において、生活支援等サービスの提供体制の構築に向けたコーディネート機能(主に資源開発やネットワーク構築の機能)を果たす者」としている。また、協議体については「市町村が主体となり、各地域における生活支援コーディネーターと生活支援等サービスの提供主体が参画し、定期的な情報共有及び連携強化の場としての中核となるネットワーク」であるとしている³⁾。

特に、生活支援コーディネーターについては、3層で展開されるとし、第1層は市町村全域を、第2層は日常生活圏域(中学校区域等)を対象として、既存の資源を把握し、地域に不足するサービスの創出やサービスの担い手の養成等の資源開発、関係者間の情報共有、サービス提供主体間の連携体制づくりなどのネットワーク構築の役割を担う。一方、第3層の生活支援コーディ

ネーターは、サービス提供主体に置かれ、当該サービス提供主体での利用者と提供者のマッチング（利用者へのサービス提供内容の調整）という特化された役割を担うこととされている⁴⁾。

また、各自治体の地域包括ケアシステムの構築に向けて、総合事業では、市町村の役割として、介護サービス需要や財政等の現状、見通しなどの情報を積極的に住民に提供し、地域づくりの方向性を住民と一緒に考えるとともに、生活支援等サービスの体制整備の推進に向けて、「地域資源の開発」を推進する生活支援体制整備事業の創設と生活支援コーディネーターの配置、協議体の設置が位置付けられた⁵⁾。

図2



出典：「生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）に係る中央研修」厚生労働省

なお、生活支援体制整備事業と総合事業の関係であるが、国のガイドラインでは図2のとおり、「要支援者に支援を提供する総合事業に資するサービスを提供するのが生活支援体制整備事

業ではなく、生活支援体制整備事業で開発された支援・サービスの中で、新しい総合事業に適合する支援を組み込むと考えるべきである。また、地域資源の全てを新しい総合事業に取組む必要はない」と示されている⁶⁾。このことは、地域包括ケアシステムの構築に向けた具体的施策としての介護保険法改正のねらいが、単なる介護予防サービスの強化を焦点化したものではなく、住民主体の幅広い地域づくりの積極的な推進にあることは明らかである。

こうした背景を踏まえて、本研究は、地域包括ケアシステムの構築に向けて、生活支援体制整備事業の推進において中心的役割を期待されている生活支援コーディネーター、特に第2層の生活支援コーディネーターについて、筆者がアドバイザーとして関わっており、また、制度創設後、早期に生活支援コーディネーターの設置に着手した相模原市を対象にアンケート調査を実施し、結果の分析、考察を行い、その現状と可能性を明らかにするものである。

Ⅱ. 相模原市における生活支援等サービス体制

本研究の対象とした相模原市は、神奈川県北西部、東京都心から概ね30～60KMに位置しており、北部は東京都、西部は山梨県と接している。2006年(平成18年)3月には津久井郡津久井町及び相模湖町と、2007年(平成19年)3月には同郡城山町及び藤野町と合併し、面積は328.84Km²となり、2010年(平成22年)4月からは政令指定都市として市政運営が行われている。東部の相模原地域は主に市街地が形成されている地域で、相模川に沿った河岸段丘からなり、段丘の間に連なる斜面緑地が、市街地の貴重な緑地としてみどりの骨格を形成している。台地の上段では、戦前から進められた大規模な区画整理による基盤整備や充実した交通網などにより、密度の高い土地利用が進んでいる。西部の津久井地域は多くが中山間地域であり、県民の水がめである相模湖、津久井湖、宮ヶ瀬湖を有し、その周囲や相模川、道志川、串川の流域に広がる穏やかな丘陵地には、自然とみどり豊かな街並みが形成されている。また北西部は比較的急峻な山々が連なり、南西部は丹沢大山国定公園に指定されている森林地帯が、標高1,500Mを超える山々となって貴重な自然環境を形成している⁷⁾。

人口は、直近の住民基本台帳人口2018年(平成30年4月)では717,838人となっており、1955年(昭和30年)から約6倍と急増したが、1970年代前半を人口増加のピークとして、その後1990年代になると人口増加は緩やかになった。さらに、バブル崩壊により都心の地価が下落すると、東京都市圏において都心回帰の動きが顕著となり、現在では、微増の傾向となっている。その中で、高齢者人口の伸びは大きく、2013年(平成25年)4月時点での高齢化率は21.2%であったものが、2018年(平成30年)4月時点では25.0%に伸び、今後更に伸びることが予測される。また、昼夜間人口比率は87.8%(平成22年国勢調査結果)と政令指定都市の中で一番低く、ベッドタウンとして発展してきた経緯もあり、地域コミュニティの形成が課題の一つとして挙げられる⁸⁾。

こうした中、相模原市における生活支援等サービスの体制整備については次のとおりである。相模原市では、地域包括ケアシステムの実現に向けて、日常生活圏域ごとに高齢者支援センター（相模原市独自の表記：介護保険法第115条の39では地域包括支援センターと表記）が「地域ケア会議」を主催し、高齢者個人に対する支援の充実とそれを支える地域環境の整備に取り組んでいる。そして、この既存の枠組みを活用し、生活支援コーディネーターの配置や協議体の設置を定めている。協議体については、地域ケア会議の中に「地域づくり部会」を第2層協議体として位置づけ、地域に不足している資源開発、必要な人材の発掘、生活支援等サービスの開発等を協議、検討することになっている。ちなみに、全市域レベルの第1層協議体は地域ケア推進会議である⁹⁾。

地域づくり部会（第2層協議体）は、第2層の生活支援コーディネーターが地域活動を行う際の基盤である。地域づくり部会は、運営主体を高齢者支援センターとし、その職員と生活支援コーディネーターが事務局役になり、お互いが協力して運営するもので、市内29か所の各高齢者支援センター担当地域で開催される。会議の構成は地区自治会連合会、地区民生委員児童委員協議会、地区老人クラブ連合会、地区社会福祉協議会のほか、ボランティア団体等地域の関係団体や生活支援等サービスの提供主体、福祉事務所や公民館、医療機関などからもメンバーが選出される。そして、会議の趣旨については、地域課題に関して情報共有や共通認識を図り、課題解決や関係機関との連携により地域づくりを進めるとともに、地域における生活支援等サービスの提供体制の整備に向けた検討を行うこととされている¹⁰⁾。

一方、生活支援コーディネーターについては、相模原市では第1層と第2層に配置している。第1層は、市地域包括ケア推進課と各区高齢者相談課に7名を配置している。本研究の対象としている第2層の生活支援コーディネーターは、相模原市高齢者保健福祉計画に定める各地区（日常生活圏域）に各1名を基本とし、合計29名を配置している。基本的な活動内容としては、①地域資源の把握と関係者への情報提供、②地域組織等多様な主体への協力依頼などの働きかけ、③地域の関係者のネットワーク化、④地域づくりにおける意識の啓発、⑤生活支援の担い手の養成やサービスの開発、組織化の支援、⑥地区内におけるニーズとサービスのマッチングなどが定められている。そして、その運営は市社会福祉協議会に委託されており、生活支援コーディネーターの配置場所は、原則として各行政区にある市社協の事務室内とするが、地区における活動拠点は高齢者支援センターとなっている¹¹⁾。

Ⅲ. 相模原市社会福祉協議会の取り組みと地域づくり

相模原市社会福祉協議会（以下「市社協」という。）は、社会福祉法に規定されている「地域福祉の推進を図ることを目的とした団体」であり、自治会や民生委員・児童委員、ボランティア、NPO、

地区社会福祉協議会(以下「地区社協」という。)などの地域住民団体や福祉事業者などと連携・協力を図りながら時代背景により変化する「地域課題」に合わせた事業を展開するとともに、「地域住民の参加と支え合いによる福祉のまちづくり」の実現に向けて様々な活動に取り組んできている。

相模原市が策定した「第3期地域福祉計画」では、地域の範囲については、全市域を対象とした「大圏域」、緑区、中央区及び南区の3つの行政区を対象にした「中圏域」、市内22地区に区分された「小圏域」、そして、日常的に顔の見える関係が築かれている自治会単位や小学校区規模を「小地域」としている。その中で、「小圏域」には、地区民生委員児童委員協議会、地区自治会連合会やまちづくりセンターなど、地域福祉やまちづくりの基盤が整備されており、福祉課題の検討や活動の場として最も重要な圏域が「小圏域」と位置づけられている。そして、小圏域における地域福祉の推進は、地域のアイデアと力を結集する「地域の福祉活動のまとめ役」を担っている22の地区社協が基盤となっている。それらの地区社協は、昭和27年以降から組織化が進み、住民が抱える生活課題に応じ、それぞれ特色のある地域福祉活動を展開してきている。こうした地区社協の活動に対して、市社協は常勤職員をすべての地区に担当職員(以下「地区担当職員」という)として22名配置するとともに、現地の地区社協及び地区民児協事務局運営職員として、推進員、支援員を合計46名配置し、円滑な運営に向けて支援をしている。

地区社協における特徴的な活動に「福祉コミュニティ形成事業」がある。当該事業は、福祉事業者、当事者団体、NPOなど様々な立場の人が集い、福祉課題の「発見」、「共有」、「解決の仕組みづくり」を行う取り組みとして、各地区社協で実践されている。具体的には、交流・仲間づくりの場の充実や困り事を発見・把握する仕組みづくり(見守り活動)、福祉活動の担い手づくり、住民による「相談窓口」・「コーディネート窓口」の開設など様々な活動が展開されている。さらに、地区社協は、「ふれあい・いきいきサロン」等の交流・仲間づくりや住民相互の助け合い活動など「小地域での支え合い活動」を支援するとともに、それらの活動を相互に連携する取り組みを行い、小圏域全体の住民活動の強化に努めている。こうした小圏域での地区社協の活動は、第2層コーディネーターの基盤となるものであり、この地区社協の仕組みや活動を最大限活かして、生活支援体制整備事業を効果的に推進するために、第2層コーディネーターの運営業務を市社協に委託することになったのである。

Ⅳ. 生活支援コーディネーターの活動状況

それでは、生活支援コーディネーターの現状はどうなっているのか、本研究は前述したとおり、筆者がアドバイザーとして関わっている相模原市の第2層の生活支援コーディネーター(以下「市コーディネーター」という。)を対象に活動状況を調査するものである。調査については相模原市社会福祉協議会の協力を得て以下のとおり実施した。

1. 調査概要

(1) 調査目的

地域包括ケアシステムの構築に向けて、介護保険法の改正により創設された生活支援体制整備事業の中核的役割を担う市コーディネーターについて、活動の現状や効果的な運用に向けた課題、あるべき方向性について明らかにすることを目的とする。

(2) 調査内容及び実施期間・方法

市コーディネーターが配置された平成 28 年 4 月 1 日から、調査時点とした平成 30 年 3 月 31 日までの2か年度の実績について調査を実施した。調査内容は、市コーディネーターの効果的な運用を測るものとして、全部で 3 項目、12 の設問となっている。

調査の実施期間は、平成 30 年 7 月 1 から平成 30 年 7 月 31 日である。

調査は、質問紙を電子メールで送信し、電子メールで回答を受け取る方法で行った。

(3) 調査対象

相模原市社会福祉協議会の市コーディネーター 29 名

(4) 回答結果

調査対象者 29 人すべてから回答を得た。回答率は 100 % である。

2. 分析の枠組み

本調査は、相模原市の市コーディネーターの配置について、活動の現状や効果を調査するものである。このため、国がガイドラインで示している生活支援コーディネーターの基本的役割や市が「生活支援コーディネーター活動マニュアル」で示している活動内容を勘案し、(1) 地域ニーズとサービスのマッチング、(2) 生活支援の担い手の養成とサービス・資源開発、(3) 関係者のネットワーク構築の3つの視点を導き出し、それと生活支援コーディネーターの日常的な活動を重ね、表 1 のとおり分析枠組みとなる項目を設定した。

表 1

| 分析の枠組みとなる項目 | 設 問 内 容 |
|----------------------|---|
| (1) 地域ニーズとサービスのマッチング | 問 1 地域ケア会議事例部会や日常的な連携を通じて生活支援コーディネーターが把握した高齢者支援センターとの個別ニーズの情報共有の事例数 |
| | 問 2 各地区で高齢者支援センターほのぼのシステムに掲載した社会資源の個所数 |
| | 問 3 地区内の団体等や活動を対象とした市コーディネーターの 1 年間の平均的な訪問回数 |
| | 問 4 各地区の地域診断表の作成状況 |

| | |
|--------------------------|--|
| (2)生活支援の担い手の養成とサービス・資源開発 | 問 5 各地区の住民主体サービススタッフ研修を修了した人数 問 6 新たに組織化された住民主体サービスの団体数 問 7 各地区内のサロンの増加数 問 8 新たに開発した活動拠点の箇所数 |
| (3)関係者のネットワーク構築 | 問 9 地域づくり部会の開催回数 問 10 地域づくり部会に関する情報誌を配布した回数 問 11 新たに開発したネットワークや仕組みの件数 問 12 地域づくり部会の検討からの新たな活動について |

V. 調査の結果

1. 地域ニーズとサービスのマッチング

「地域ケア会議事例部会や日常的な連携を通じて市コーディネーターが把握した高齢者支援センターとの個別ニーズの情報共有の事例数」(問 1)について、全体 29 地区の合計は 555 件で、1 地区当たりの平均は 19.8 件、最多は 57 件、最少は 2 件となっている。地区別の状況では、2 年間で 10 件以上(概ね 2 か月に 1 回程度)情報共有している地区が 20 地区(68.9%)、それ以下の地区は 9 地区(31.1%)となっており、多くの地区で市コーディネーターと高齢者支援センターの連携は緊密に行われ、個別ケースなどの細かい情報の共有化も図られている。

「各地区で高齢者支援センターほのぼのシステムに掲載した社会資源の箇所数」(問 2)については、全体 29 地区の合計は 420 か所、1 地区当たりの平均は 15 か所、最多は 47 か所、最少は 0 か所であった。地区別の状況では、掲載した箇所数が全くない地区は 1 地区、1 か所の地区は 3 地区と低調な地区もあったが、最多の 47 か所の地区をはじめ、10 か所を超える地区が 15 地区(51.7%)と半数を上回り、全体では 28 地区(96.5%)で市コーディネーターがほのぼのシステムを活用するなど、日常的にデータ化による社会資源の把握は着実に進められている。

「地区内の団体等や活動を対象とした市コーディネーターの 1 年間の平均的な訪問回数」(問 3)については、全体 29 地区の合計は 133 回、1 地区当たりの平均は 4.6 回、最多は 24 回、最少は 1 回となっている。地区別の状況では、最も頻度が高く月 2 回程度訪問している地区は 1 地区、月 1 回程度が 3 地区、最少で年 1 回程度にとどまっている地区は 2 地区であった。平均的には全体の半数に近い 14 地区で 3～4 か月に 1 回の割合で、市コーディネーターが地域の活動団体を訪問している現状が示されている。

最後に「各地区の地域診断表の作成状況」(問 4)について、市コーディネーターが配置される以前、つまり「ア 平成 27 年度以前から作成したものが有るが、現在まで更新していない」地区は 4 地区であった。一方、「イ 平成 27 年度以前から作成しており、定期的に更新している」地区は 10 地区、また、「ウ 平成 27 年度以降に作成した」地区は 13 地区あり、「エ 現時点で作成していない」地区は 2 地区であった。調査結果では、市コーディネーターが配置された以降、地域診断表が新たに作成されたり、更新されたりした地区が合計で 23 地区(79.3%)と 8 割近く

に達することから、市コーディネーターとしての一定の役割が果たされていると考えられる。

2. 生活支援の担い手の養成とサービス・資源開発

問5では、住民主体サービス(相模原市の表記:介護保険の財源で展開する総合事業としての介護予防・生活支援サービス事業)について尋ねている。「各地区の住民主体サービススタッフ研修を修了した人数」(問5)について、全体29地区の合計は324人で、1地区当たりの平均は11.6人、最多は41人、最低は0人であった。地区別の状況では、10人以上の修了者があった地区の12地区(41.3%)を含め、25地区(86.2%)で住民主体サービススタッフの養成が図られた。一方、研修に全く参加せず一人も住民主体サービススタッフがいなかった地区が4地区(13.8%)あった。

「新たに組織化された住民主体サービスの団体数は」(問6)について、全体29地区の合計は48団体、1地区当たりの平均は1.7団体、最多は20団体、最低は0団体であった。地区別の状況では、最多の20団体を示した地区のほか、6団体の地区が1地区、2団体の地区が5地区、1団体の地区が12地区、合わせて19地区(65.6%)で住民主体サービスの団体が組織されたが、一方で全く組織されなかった地区が10地区(34.4%)もあった。このことは、住民主体サービスの創設の難しさを示している。

「各地区内のサロンの増加数」(問7)については、全体29地区の合計は111か所で、1地区当たりの平均は3.8か所、最多は15か所、最少は0か所となっている。地区別の状況では、増加数が最多の15か所の地区をはじめ、10か所を超える地区が5地区あり、それらを含め増加した地区は21地区(72.4%)であった。一方で、サロンの増加が全くなかった地区は8地区(27.6%)であった。

最後に、「新たに開発した活動拠点の箇所数」(問8)については、全体29地区の合計96か所で、1地区当たりの平均は3.4か所、最多は14か所、最低は0か所となっている。地区別の状況では、新たに開発した箇所数が最多の14か所の地区、それに次ぐ12か所の地区と2地区が突出した結果を残している。それらを含めて新たに開発できた地区は25地区(86.2%)となっているが、全く開発できない地区も4地区(13.8%)あった。

3. 関係者のネットワーク構築

「地域づくり部会の開催回数」(問9)では、全体29地区の合計は317回で、1地区当たりの平均は11回、最多は41回、最低は8回となっており、未開催の地区はなかった。地区別の状況では、最多の開催回数を示した地区は地域が広く当該地区を分割して実施したという特殊性があったことが要因であり、それを除けば他の地区は概ね平均的であった。

また、相模原市における総合事業での協議体となる「地域づくり部会」の活動状況を地区の住民に知らせるために情報誌の配布回数を尋ねた「地域づくり部会に関する情報誌を配布した回数」

(問 10)の質問については、全体 29 地区の合計は 60 回で、1 地区当たりの平均は 2.1 回、最多は 28 回、最低は 0 回となっている。地区別の状況では、最多の地区では「地域づくり部会」の開催状況に加えて部会員や市コーディネーターの日々の活動も情報として提供していたため 28 回となったが、他の地区では平均以下の 2 回以下の地区が 23 地区(79.3%)あり、そのうち 2 年間全く配布していない地区数は 13 地区(44.8%)であった。

「新たに開発したネットワークや仕組みの件数」(問 11)については、全体 29 地区の合計は 106 件で、1 地区当たりの平均は 3.8 件、最多は 30 件、最低は 0 件となっている。地区別の状況では、最多の 30 件の地区、それに次ぐ 10 件の地区と 2 地区が突出した結果を残す一方、全く開発できない地区の 3 地区を含め平均以下の地区が 20 地区(68.9%)となっている。

最後に、「地域づくり部会の検討からの新たな活動について」(問 12)では、「ア 新たな活動が 1 事例ではあるが取り組まれている」地区は 10 地区であった。また、「イ 新たな活動が複数事例、取り組まれている」地区は 12 地区であり、合わせて 22 地区(75.8%)の地区で地域づくり部会の中で検討されたことが実際の活動に結びついている。一方、「ウ 新たな活動は取り組まれていない」地区も 7 地区(24.1%)あった。このことは、地域づくりについて地域事情や住民の関わり等で差があることを示しているが、全体の方向性としては、市コーディネーターの配置や「地域づくり部会」の設置が地域での住民活動の活発化に寄与していると考えられる。

Ⅵ. 考察

市コーディネーターは、地域包括ケアシステムの構築に向けて、地域づくりの方向性を住民と一緒に考え、生活支援等サービスの体制整備を推進するため、既存の資源を把握するとともに、地域に不足するサービスの創出や担い手等の資源開発、関係者間のネットワーク構築などの役割を担うとされている。こうしたことを踏まえ、今回の調査を通して市コーディネーターの活動状況や効果を考察すると、資源の開発となる生活支援体制整備事業は着実に進んでいるが、支援の提供となる総合事業への波及は進んでいないと言える。しかしながら、市コーディネーターの配置について長期的かつ総合的な視点から現時点での状況を判断すると、市全体では概ね効果はあったものと解することができる。以上のことを踏まえ、次に、具体的な部分について国のガイドラインや市の委託契約の中で期待される役割に沿って、市コーディネーターの活動状況を考察する。

第一に、「地域ニーズとサービスのマッチング」である。ニーズについては、相手の言葉や訴えの裏側にある真の望みや要因を見出すことが大切であり、加えて、潜在化しやすいニーズを発見するために、住民が気づいたことや専門職が課題と考えていることを集めることが効果的である。そして、そのことが地域の生活課題を把握することになるのである。このため、市コーディネーターは地域の人が集まる活動の場や拠点を訪問し、様々な声を聞くことで、住民の活動の中に隠れてい

るニーズや課題を発見するほか、高齢者支援センターとの日常的な関わりや地域ケア会議事例部会などを通して、生きづらさを抱えている人の困り感などについても認識することが求められる。また、地域内の「人、もの、財源、情報」という資源を再発見し、地域間で共有するために集めた情報を記録し地域のアセスメント情報として蓄積するとともに、それらのデータを定期的に更新することが市コーディネーターの重要な役割となる。

調査結果では、7割程度の地区で日常活動や地域ケア会議個別事例部会等を通じて市コーディネーターと高齢者支援センター職員との間で緊密な連携が図られている。また、その高齢者支援センターに設置されているもので、地域の社会資源の状況がデータ化されているもののシステムの更新も順調に行われている。これらの要因としては、相模原市が独自に進める生活支援整備事業及び総合事業に関する市の仕組み・制度設計が挙げられる。内容としては、市社協が委託した市コーディネーターの活動拠点を高齢者支援センターに置いたところにある。そこに専用の机やパソコンを用意し、活動しやすいように工夫するなど、これまでどうしても福祉行政の縦割りの枠の中で地域と関わらざるを得なかった高齢者支援センターに、地区社協や民生委員の活動支援をしている市社協所属の市コーディネーターが積極的に関与する状況がつけられ連携強化が図られるようになったのである。細かく見ると事業がスタートしたばかりであるという事情や、人口・区域面積の規模や特性などの地域実情、各高齢者支援センターの運営姿勢や職場文化の違いなどから一律に優れた効果が現れない部分もあるにせよ市全体でみると、新たな仕組み・制度設計による取り組みで地域づくりや生活支援等サービスの整備を図るための土台づくりは進んでいると考えられる。

また、市コーディネーターが地域の活動団体を訪問している現状は、平均的に3～4か月に1回の割合で行い、日常的に社会資源の把握に努めるとともに、地域診断表の作成や更新に取り組むなど収集したデータを活用し、総合的かつ継続的な地域アセスメントについても着実に進められている。こうした状況の背景としては、相模原市の特徴的な市コーディネーターの配置が挙げられる。相模原市における市コーディネーターの配置は市社協に委託されている。市社協では、各地区に配置していた常勤職員の「地区担当職員」22名に市コーディネーターの業務を兼任させるとともに、新たに非常勤職員(週3日勤務)7名を配置した。また、市コーディネーターとなった常勤職員がその業務により深く関われるように、担当する地区担当職員業務を他の職員に大幅に移管した。そのために新たに市社協に常勤職員を7名採用したのである。このように、市社協は生活支援体制整備事業の受託を契機に地域づくりの取り組みを一層強化している。

第二は「生活支援の担い手の養成とサービス・資源開発」である。担い手の養成は養成講座等を実施し、修了生を組織化するプログラムが一般的であり、そのプログラムを通して、求められる視点や知識、技術を整理するとともに、養成段階から組織化を意識することが重要である。また、持続的な活動を確保するために、役員体制や規約づくりなどの実務的なフォローも期待される。こうした取り組みを進めるには、これまで中心的な役割を担ってきた社会福祉協議会や、他の

地域の優れた実践から学び継続して行うことが効果的である。他方、サービス資源・開発は、公的な事業者や専門職だけではなく、地域住民が日々の暮らしの中でつながっている場所や人などの活用も不可欠である。このため、小規模な活動や単発的な集まりなども発見し、参加するとともに、行政機関や地縁組織、ボランティアグループ・NPO・当事者団体等など地域の様々な主体に働きかけて協力を求め、自治会会館や企業・福祉施設のスペース、空き店舗、団地集会所など、拠点となる場を確保することも具体的な活動として重要である。

調査結果では、住民主体サービススタッフ研修を修了した人数が市全体の合計で 324 人、また、9 割に近い地区でスタッフ養成が進むなど、住民主体サービスの担い手養成は順調であることが示されている。これは市が住民主体サービスを整備しようと積極的に働きかけるとともに、地区によっては住民リーダーも前向きに取り組んだことが要因として挙げられる。しかしながら、実際の住民主体サービスの創設については、市全体の合計で 48 団体、地区別の状況では、創設された地区は 6 割を超える程度で、残りの 10 地区では創設されていない状況である。このことは、住民主体サービスの創設の難しさを示している。その要因としては、そもそも住民主体サービスの創設に主眼を置いた担当部局の方針に事業本来のねらいとのズレがあったことが遠因となっているのではないかと考えられる。直接的な原因としては、住民主体サービスの補助制度が住民にとって使いにくいものになっていることもある。具体的には、「現行相当サービス等を利用している場合、住民主体サービスの利用ができない」、「事業対象者としてケアプランに位置付けられた者が実際に住民主体サービスを利用しないと提供団体へ補助がされず、活動や運営が不安定になる懸念がある」、「補助金の使途の範囲が狭く、活動への支援効果が不十分である」、「補助金交付条件として一律に全ての利用者に負担金を定めているため、地域づくり活動の延長として行っている活動団体の運営の考え方に合わない」などの声も課題として挙げられている。これらのことを踏まえ、補助制度の見直しも必要になってきている。

こうした住民主体サービスの状況の中で、地域づくり活動自体も停滞してしまっているのだろうか、調査では、高齢者の見守り場等であるサロンの増加数については、市全体で 111 か所、増加した地区は 7 割を超えおり、堅調な成果が出ている。また、地区内で新たな活動拠点を開発できた地区は 9 割近くあり、その数も市全体で 96 か所にのぼる。このように、自主的な活動や拠点づくりは着実に進んでいる。

例えば、ある地区では、商店街の空き店舗を活用して就労困難者に対する就労支援などを実施しているNPO法人の協力を得て、週に 1 日ではあるが既存の活動に参加していない高齢者の居場所や地域デビューのきっかけづくりの場を設けるとともに、専門職や民生委員などによる困りごと相談会なども実施している。また、地域おこし人材バンクという仕組みをつくり、当該地区の中でボランティア募集・登録や支援が必要な人とのマッチングを行っている地区もあれば、市コーディネーターが百歳体操のグループをこまめに回り助言を行うことで住民が自発的にサロンを立ち上げるといった地区も数多くあるなど、活発な住民活動が展開されている。

第三は「関係者のネットワーク構築」である。ネットワークとは課題解決に向けて多様な団体や専門的な機関などの様々な主体が連携協力するつながりである。生活支援等サービスの整備実現のため、市コーディネーターが働きかける主要なネットワークとして協議体がある。協議体は地域の現状把握や課題について情報交換や話し合いを進め、地域づくりのイメージを共有し合意形成を図り、その合意形成を踏まえ、ニーズを明確にしたうえで、サービス開発に向けた検討などを進める役割を担っている。進め方としては、様々なケースが考えられるが、自治会や社会福祉協議会など様々な主体や活動団体の協力を得られるような体制づくりや、テーマに精通したプロジェクトチームの結成など創造的な活動を支える柔軟な仕組みづくりも求められる。こうした協議体のあり方として相模原市では地域づくり部会が創設されたのである。

調査結果では、制度的に設けられた地域づくり部会は、未開催の地区はなく、地区の規模や団体等の実情により開催頻度に差はあるものの各地区で定期的に開催されている。これは市の方針として、年4回以上の開催が各地区に義務づけられていたためである。このことは、全市的に一定水準の活動を確保できる一方で、住民の自発性を低下させてしまう危険性があり、配慮が必要である。また、地域づくり部会の活動を住民に知らせる情報誌の配布回数については、地区別の状況では、部会員や生活支援コーディネーターの日々の活動までつぶさに情報提供している地区は1か所あるが、約8割の地区で年1回程度の配布であり、きめ細かい情報の提供には至っておらず今後の課題である。

新たに開発したネットワークや仕組みの数は、一部で積極的な取り組みをみせている地区がある一方で、新たに創設できていない地区も複数あり、福祉コミュニティ形成事業などこれまでの取り組みによる福祉力の違いなどにより地区別の差異も出ている。また、地域づくり部会の検討からの新たな活動につながったケースとしては、7割を超える地区で最低1事例以上は新しい取り組みが始まるなど前向きな傾向で生活支援等サービスの整備をめざし着実に地域活動が進んでいくと捉えられる。例えば、ある地区では地区住民と特別養護老人ホームやサービス付き高齢者住宅、グループホームなどを運営する社会福祉法人や医療法人、株式会社等の事業者との懇談会を行った。そこでは、事業者側から場所や車両の提供、講師派遣など人材支援などの申し出がされるなど、顔の見える関係づくりが行われている。また、別の地区では、地域づくり部会で複数回の検討の後に、集いの場の拡充や生活支援が必要な人への取り組み、担い手の確保や効果的な情報提供などの今後の取り組みの指針が定められた。

以上、述べてきたことから市コーディネーターや地域づくり部会は生活支援サービスの拡充に効果的な役割を果たしていると言えるだろう。

VII. まとめ

今回の介護保険制度改正の趣旨は「支える」「支えられる」という関係ではなく、みんなが役割を発揮できる地域社会をつくるということである。つまり、要介護者や要介護状態にならないための介護予防という視点から高齢者の生活やその支援を考えるのではなく、全ての高齢者がどんな状態になってもその人らしく、安心して暮らし続けられる地域をつくることにある¹²⁾。また、冒頭で示したように国においても介護保険法改正のねらいが単なる介護予防サービスの強化を焦点化したものではなく、幅広い地域づくりや地域福祉の視点を持つことの重要性を指摘している。

こうした背景を踏まえて、本研究では、今回の介護保険法改正で新たに創設された総合事業及び生活支援体制整備事業で中核的な役割を果たす生活支援コーディネーターについて、相模原市の実践を取り上げてその活動の現状を調査し、今後の可能生を探った。

相模原市における生活支援コーディネーターの配置効果について、調査結果を総括すると、相模原市の地域づくりに関して、時間をかけた実践の積み重ねが必要となる「支援の提供」としての総合事業への波及は進んでいないが、その基盤となる「資源の開発」を目的とした生活支援体制整備事業は着実に取り組まれている。こうしたことから、市コーディネーターの配置について長期的かつ総合的な視点から現時点での状況を判断すると、市全体では一定の評価が得られるものとなっている。また、具体的な市コーディネーターの働きでは、高齢者支援センターとの連携や地域づくり部会の開催などの仕組み上定められている業務や、サロンなどの社会資源の把握や活動拠点の確保など主に市コーディネーターの判断でできる業務についての地域差は少ないものの、住民の話し合いの結果進められる地域課題解決に向けた新たなネットワークづくりや、そもそもこうした地域づくりの活動を広く住民に知らせて地域全体の問題として取り組みを進めようとする動きについては、参加している住民の意識や行動力の違いにより地域差が出ており課題として挙げられる。

今後に向けては、市コーディネーターが活躍できるように、まず、第一には、明確に市の方針を定め、それを組織内で共有することが必要である。総合事業に直結する住民主体サービスを強調することなく、急ぐことなく、住民の目線でしっかりと制度の浸透と効果的な取り組みを引き出すことが必要である。今回の法改正の方向性は、要介護予備群を対象とした個別の介護予防から、全ての高齢者の介護予防を含めた地域の生活課題への支援に重点が移り、地域づくりや地域福祉の中に介護予防を位置付けるところにある。このことを介護行政の部署だけで進めるのは困難であり、柔軟な発想や縦割り意識に依らない取り組みが不可欠である。自治体の担当者の認識によっては、法改正の内容を異なって受け止めてしまう可能性もある。そうしたことが起こらないように基本的な考え方を組織全体で再確認する必要がある。

第二には、制度等の見直しが挙げられる。生活支援サービス等の体制整備を図るための協議体である「地域づくり部会」の運営について、高齢者支援センターと市コーディネーターの役割や責

任が分散されており、効果的かつ効率的でない運営も散見される。より市コーディネーターの機能を活かすための仕組みやルール改善が必要である。また、住民の地域づくりを更に活性化するためには住民主体サービス補助制度を使いやすものにするとともに、地域づくり部会で検討された取り組みを実践化するための組織として地区社協の強化充実が期待される。

第三には、自治会単位の活動など小地域活動を活性化することが重要である。日常生活圏域の増設を図るとともに、地区社協の効果的な取り組みを増進させるなど小地域活動を支える環境整備に努めることが求められる。また、中長期的な視点に立って、サービス提供主体に所属し、利用者としてではなく活動の担い手として参加しながら支えるという視点から個人に対して支援をする第三層のコーディネーターの配置なども視野に入れるほか、市保健福祉圏域の見直しも必要になると考える。

以上、介護保険法の改正に伴い新たに創設された生活支援コーディネーターの現状と課題について探求してきた。本研究は、相模原市が市社協及び地区での実践を進めてきた地区社協の体制を強化し、それを土台として介護予防の中核機関である高齢者支援センターとの連携によって地域づくりを進めようとする取り組みの検証である。その中で、中核的役割を担う生活支援コーディネーターの活動の現状と課題は多少なりとも明らかになったのではないかと考えている。他方、調査項目等について簡易的なものにとどまっており細部にわたっての実証的な検討が不十分であることは否めない。今後は、さらなる調査や事例収集等を通して研究を深めることとする。

〈引用文献〉

- 1) 吉田昌司監修、高橋誠一、大坂純、志水田鶴子、藤井博志、平野隆之「生活支援コーディネーター養成テキスト」全国コミュニティライフサポートセンター、2016、P22～P30
- 2) 厚生労働省「平成26年度生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）に係る中央研修」平成27年3月、p3～P6.
- 3) 前掲2)P7
- 4) 前掲2)P8～P9
- 5) 前掲2)P19～P20
- 6) 前掲2)P10
- 7) 隅河内司「障害者相談支援における『実践課題の政策化』の理論形成」2018、ミネルヴァ書房P167～P168
- 8) 相模原市、統計資料、<http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/toukei/>、2018/9/1
- 9) 相模原市「地域ケア会議運営マニュアル」平成30年3月、P2～P4
- 10) 前掲9)P7
- 11) 相模原市「生活支援コーディネーター活動マニュアル」平成28年2月、P4、P22
- 12) 前掲1)P47

〈参考文献〉

「さがみはらみんないいひとネットワークプラン—第8次相模原市社会福祉協議会地域福祉活動計画」
「第3期相模原市地域福祉計画—みんなで支え合い 地域の力がはぐくむ 人にやさしいまち さがみはら」
厚生労働省「平成26年度生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）に係る中央研修」平成27年3月
吉田昌司監修，高橋誠一，大坂純，志水田鶴子，藤井博志，平野隆之「生活支援コーディネーター養成テキスト」全国コミュニティライフサポートセンター

資料 (アンケートの主な結果)

問 1 地域ケア会議事例部会や日常的な連携を通じて市コーディネーターが把握した高齢者支援センターとの個別ニーズの情報共有の事例数をお答えください

| 市全体合計 | 各地区の平均 | 地区別の最多 | 地区別の最少 |
|-------|--------|--------|--------|
| 555 件 | 19.8 件 | 57 件 | 2 件 |

問 2 各地区で「高齢者支援センターほのぼのシステム」に掲載した社会資源の個所数をお答えください

| 市全体合計 | 各地区の平均 | 地区別の最多 | 地区別の最少 |
|--------|--------|--------|--------|
| 420 か所 | 15 か所 | 47 か所 | 0 か所 |

問 3 地区内の団体等や活動を対象とした市コーディネーターの 1 年間の平均的な訪問回数をお答えください

| 市全体合計 | 各地区の平均 | 地区別の最多 | 地区別の最少 |
|-------|--------|--------|--------|
| 133 回 | 4.6 回 | 24 回 | 1 回 |

問 4 各地区の地域診断表の作成状況について、該当する回答を下記の中から選択してください

- ア 平成 27 年度以前から作成したものがあるが、現在まで更新していない
- イ 平成 27 年度以前から作成しており、定期的に更新している
- ウ 平成 27 年度以降に作成した
- エ 現時点で作成していない

| | |
|---|-------|
| ア | 4 地区 |
| イ | 10 地区 |
| ウ | 13 地区 |
| エ | 2 地区 |

問 5 各地区の住民主体サービススタッフ研修を修了した人数をお答えください

| 市全体合計 | 各地区の平均 | 地区別の最多 | 地区別の最少 |
|-------|--------|--------|--------|
| 324 人 | 11.6 人 | 41 人 | 0 人 |

問 6 新たに組織化された住民主体サービスの団体数をお答えください

| 市全体合計 | 各地区の平均 | 地区別の最多 | 地区別の最少 |
|-------|--------|--------|--------|
| 48 団体 | 1.7 団体 | 20 団体 | 0 団体 |

問 7 各地区内のサロンの増加数をお答えください

| 市全体合計 | 各地区の平均 | 地区別の最多 | 地区別の最少 |
|--------|--------|--------|--------|
| 111 か所 | 3.8 か所 | 15 か所 | 0 か所 |

問 8 新たに開発した活動拠点の箇所数をお答えください

| 市全体合計 | 各地区の平均 | 地区別の最多 | 地区別の最少 |
|-------|--------|--------|--------|
| 96 か所 | 3.4 か所 | 14 か所 | 0 か所 |

問 9 地域づくり部会の開催回数をお答えください

| 市全体合計 | 各地区の平均 | 地区別の最多 | 地区別の最少 |
|-------|--------|--------|--------|
| 317 回 | 11 回 | 41 回 | 8 回 |

問 10 地域づくり部会に関する情報誌を配布した回数をお答えください

| 市全体合計 | 各地区の平均 | 地区別の最多 | 地区別の最少 |
|-------|--------|--------|--------|
| 60 回 | 2.1 回 | 28 回 | 0 回 |

問 11 新たに開発したネットワークや仕組みの件数についてお答えください

| 市全体合計 | 各地区の平均 | 地区別の最多 | 地区別の最少 |
|-------|--------|--------|--------|
| 106 件 | 3.8 件 | 30 件 | 0 件 |

問 12 地域づくり部会の検討からの新たな活動について、該当する回答を下記の中から選択してください

- ア 新たな活動が 1 事例であるが取り組まれている
- イ 新たな活動が複数事例、取り組まれている
- ウ 新たな活動は、取り組まれていない

| | |
|---|-------|
| ア | 10 地区 |
| イ | 12 地区 |
| ウ | 7 地区 |